



Ympäristöministeriölle

Lausuntopyyntönnö 23.2.2017
YM2/600/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI ASUMISOIKEUSASUNNOISTA

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan:

Yleiset huomiot

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi asumisoikeusasunnoista annettu laki, jolla kumottaisiin nykyinen asumisoikeusasunnoista annettu laki. Uusi laki sisältäisi periaatteellisesti merkittäviä uudistuksia, joista esimerkkinä voidaan mainita asukasvalinnan ja hakujärjestelmän uudistaminen siten, että asukasvalinta siirtyisi kunnilta asumisoikeustaloille, sekä asumisoikeustalon käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamisen nopeuttaminen tietyissä erityistilanteissa.

Yleisperusteluissa on tuotu asumisoikeusjärjestelmään liittyviä ongelmia ja niihin eri tahojen esittämiä ratkaisuvaihtoehtoja melko kattavasti esiin. Jatkovalmistelussa yleisperusteluita tulisi kuitenkin täydentää siten, että niissä kerrottaisiin avoimemmin asumisoikeustalokannasta, asumisoikeuskannasta ja talojen erilaisista omistusjärjestelyistä eri puolilla Suomea. Lausuntokierroksella olevan lakiesitysluonnoksen perusteella on hankala arvioida, minkälaisia mahdollisuuksia ja riskejä ehdotettuihin toimiin liittyy. Myös osuuskuntamuodon käyttöönottomahdollisuutta asumisoikeuskohteissa on perusteltu hyvin suppeasti. Analysoimatta on esimerkiksi jäänyt, miten osuuskuntalain mukainen jäsenten päätösvalta ja asumisoikeuden haltijoiden ”pätösvalta” sovitettaisiin yhteen.

Esitykseen sisältyvät pykäläehdotukset ja niitä koskevat yksityiskohtaiset perustelut ovat keskeneräisen oloiset. Yksityiskohtaiset perustelut ovat hyvin suppeat ja ylimalkaiset, ja ne sisältävät jonkin verran myös selkeitä virheitä. Oikeusministeriö katsookin, että jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota pykälien ja niitä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen kehittämiseen. Yksityiskohtaisia perusteluja olisi syytä myös yleisesti täydentää siten, että kustakin pykälästä kävisi selkeästi ilmi, mitä nykyisen lain pykälää ehdotetun lain pykälät vastaavat siltä osin kuin vastaava säännös sisältyy nykyiseen lakiin. Pykälänumeroinnin muuttuessa tämä on erityisen tärkeää, koska muutoin lukijan on hankala löytää alkuperäisen pykälän yksityiskohtaisia perusteluja niitä tarvitessaan.

Pykäläkohtaiset huomiot

1 luku

Lain soveltamisala ja asumisoikeustoiminnan keskeiset periaatteet

1 §. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään asumisoikeustaloista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan maininta on tarpeeton ja myös harhaanjohtava ottaen huomioon, että jo lain nimi on laki asumisoikeusasunnoista. Pykälän ensimmäinen virke olisi syytä poistaa. Lisäksi, toisin kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään, momentti ei sisällä asumisoikeustalon määritelmää.

Saman pykälän 2 momentin mukaan asumisoikeusyhdistykseen ei sovelleta 5 luvun säännöksiä asukashallinnosta. Asukashallintoa koskevat säännökset sisältyvät lain 6 lukuun, eli viittaus on virheellinen.

4 §. Lakiehdotuksen 4 §:n perusteluiden mukaan myös osuuskunta voisi omistaa asumisoikeustaloja, jolloin asumisoikeuden haltijat voisivat olla myös osuuskunnan jäseniä ja/tai osuuden omistajia. Jatkovalmistelussa on selvennettävä, mikä olisi tällöin asumisoikeustalojen ja omistajayhteisön hallintomalli (vrt. asumisoikeusyhdistyksen omistamien talojen osalta asumisoikeudenhaltijat ovat myös yhdistyksen jäseniä ja päättävät omistajalle kuuluvista asioista yhdistyksen kautta). Ehdotuksen 4 §:ään voisi lisätä selvyuden vuoksi uuden momentin, jossa viitataan 18 §:n poikkeussäännöksiin osakeyhtiön omistajiksi sallituista.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että ehdotuksen 4 §:ssä rajataan sitä, mitkä tahot voivat olla osakeyhtiön osakkeenomistajana. Vastaavia rajoituksia ei ole ehdotettu muiden yhteisömuotojen osalta.

6 §. Ehdotetussa 6 §:ssä säädettäisiin toiminnan tarkoituksesta ja johdon tehtävistä. Jatkovalmistelussa on selvennettävä, mikä on tässä säädettävän yhteisön johdon erityisen huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden

suhde omistajayhteisöä koskevan yleislain sanamuodoltaan vastaavaan vaatimukseen yhteisön omistajien edun edistämisestä.

7 §. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että lakiluonnoksen 7 §:ää, joka vastaa nykyisen lain 1 c §:ää, muutettaisiin kielellisistä syistä seuraavasti: "~~Asumisoikeussopimuksia tekevän talon~~ Asumisoikeustalon omistajan nimessä on oltava sana...".

Pykälän 2 momentin mukaan "Asumisoikeusyhdistyksistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään". Viittausta olisi aiheellista täsmentää selostamalla, mitä niistä säädetään ja missä laissa. Koska pykälä koskee nimisuoja, kyse on ilmeisesti siihen liittyvästä sääntelystä.

9 §. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan asuntolainoituksen perustana olevasta hankinta-arvo-osuudesta voidaan kerätä asumisoikeusmaksuina enintään 15 prosenttia valtion tukemassa asumisoikeustalossa tai enintään 30 prosenttia vapaarahoitteisessa asumisoikeustalossa. Epäselväksi jää, mitä hankinta-arvo-osuudella tarkoitetaan ja miten se eroaa hankinta-arvosta. Sekä ehdotetun pykälän sisällä että suhteessa nykyiseen 3 §:ään näiden termien käyttö on jossain määrin horjuvaa.

2 luku

Asukasvalinta valtion tukemissa asumisoikeusasunnoissa

11 §. Asukasvalinnan yleisiä periaatteita koskevan 11 §:n 1 momentin mukaan asumisoikeussopimus, jolla valtion tukeman asumisoikeusasunnon asumisoikeus annetaan vastoin 2 luvussa säädettyä, olisi mitätön. Kyseinen luku sisältää säännöksiä mm. asumisoikeusasunnon tarpeesta ja järjestysnumerosta.

Oikeusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä varsin ongelmallisena. Jos talonomistajan katsottaisiin arvioineen väärin esimerkiksi asumisoikeuden hakijan asumisoikeusasunnon tarpeen (mikä jo itsessään voi olla tulkinnanvarainen kysymys), tästä seuraavan sopimuksen mitättömyyden haitalliset vaikutukset eivät välttämättä kohdistuisi niinkään talonomistajaan, joka voisi tehdä uuden sopimuksen tarvevaatimukset täyttävän henkilön kanssa, vaan ennen muuta henkilöön, joka on valittu asumisoikeusasunnon haltijaksi ja joka on jo mahdollisesti ehtinyt muuttaa asuntoon. Tämä henkilö ei välttämättä ole lainkaan tietoinen siitä, että valinta on ollut lainvastainen, koska kuten todettua, erityisesti asumisoikeusasunnon tarpeen arviointi on jossain määrin tulkinnanvarainen asia.

Tältä osin ehdotukseen ei ole otettu yksityiskohtaisissa perusteluissa lainkaan kantaa, eikä siis ole tiedossa, onko näin pitkälle menevä ratkaisu ollut tarkoituksenakaan. Joka tapauksessa säännöksen sisältöä ja tarkoitusta tulisi arvioida uudelleen.

12 §. Pykälässä säädettäisiin asumisoikeuden haltijoita koskevista vaatimuksista. Pykälän perusteluissa säännöksen selostetaan kuitenkin koskevan asumisoikeustalojen asukkaita, jotka eivät, kuten perusteluistakin ilmenee, ole välttämättä asumisoikeuden haltijoita vaan esimerkiksi vuokralaisia. Pykälä ja perustelut eivät siis nyt vastaa toisiaan. Toiseksi on syytä miettiä, miten säännöksen noudattamista voidaan valvoa tilanteissa, joissa huoneiston hallinta luovutetaan toiselle.

13 §. Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että 12 §:ssä käytetään ilmaisua ruokakunta ja ehdotetussa 13 §:n 1 momentissa käsitteitä perhe ja perheenjäsen. Ehdotetun 13 §:n perusteluissa puolestaan puhutaan perhekunnasta. Perusteluissa tai muuallakaan ei selosteta, mitä näillä termeillä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Pykälätasolla ei myöskään täsmennetä, tarkoitetaanko perheellä asumisoikeusasuntoon muuttavaa perhettä vai hakijan senhetkistä perhettä. Olisi syytä arvioida, onko säännös perusteluineen riittävän selkeä silmällä pitäen esimerkiksi muutoksia perheoloissa (esim. yhteenmuutto asumisoikeusasuntoon tai erilleenmuutto yhteisestä asunnosta niin, että toinen tai molemmat hakevat asumisoikeusasuntoa). Lisäksi säännöksen muotoilu ei ole täysin onnistunut ottaen huomioon, että hakijoina voivat ilmeisesti olla myös perheenjäsenet yhdessä.

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa puhutaan omistusasunnosta, joka *on samalla alueella* haetun asumisoikeusasunnon kanssa. Momentin 2 kohdassa puolestaan puhutaan samalla *hakualueella* sijaitsevasta omistusasunnosta. Laissa tai perusteluissa ei selosteta, mitä alueella ja hakualueella tarkoitetaan. Jonkinlainen selostus termien sisällöstä olisi tarpeen, koska kyseisillä säännöksillä voi olla ratkaiseva merkitys sen kannalta, saako hakija asumisoikeusasuntoa vai ei. Herää myös kysymys, onko hakualueen käsite enää uuden lain myötä terminä käyttökelpoinen.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan hakijalla ei katsota olevan asumisoikeusasunnon tarvetta, jos hänellä tai hänen perheenjäsenellään on varallisuutta siinä määrin, että hän voi rahoittaa vähintään 50 prosenttia hakemansa tai hakemaansa vastaavan asunnon käyvästä vapaasta hinnasta tai peruskorjata hakualueella sijaitsevan omistusasuntonsa hakemaansa asuntoa vastaavaksi. Saman pykälän 3 momentin mukaan arvioinnissa ei oteta huomioon mm. varallisuutta, jonka arvo on vähäinen. Maininta vähäarvoisesta varallisuudesta vaikuttaa tarpeettomalta, sillä jos varallisuutta on vain vähän, lienee selvää, ettei 2 momentin 2 kohta voi täytyä. Hieman epäselväksi jää myös saman pykälän 4 momentti, jonka mukaan hakija voidaan hyväksyä myös ehdolla, että hän asetetun enintään kuuden kuukauden määräajan kuluessa täyttää tarve-ehdon. Onko tarkoituksena ollut kattaa myös varallisuutta koskeva 2 momentin 2 kohta, vai onko tarkoituksena ollut kattaa vain omistusasuntoa koskeva 1 kohta? Nyt ehdotettu muotoilu kattaa molemmat kohdat.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 13 §:n perusteluissa todetaan: "Samalla ehdotetaan lisättäväksi huomioon otettavasta varallisuudesta pois luettavaksi omaisuus, jota ei voida käyttää asunnon hankintaan." Tämänkaltaista lisäystä ei kuitenkaan löydy pykälästä, vaan säännös vaikuttaisi vastaavan tältä osin nykyistä pykälää (4 a §:n 4 mom).

Oikeusministeriö myös huomauttaa, että pykälän perusteluissa todetaan: "*Samoin kuin edellisen pykälän osalta*, on tarpeen uuden menettelyn takia säätää mahdollisuudesta antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella." Edellinen pykälä eli ehdotuksen 12 § ei kuitenkaan sisällä valtuussäännöstä. Asetuksenantovaltuuksista muutoin esitetään huomiota tämän lausunnon lopussa.

15 §. Hieman epäselväksi jää, voivatko yhdessä asumisoikeusasuntoa hakevat saman perheen jäsenet saada omat järjestysnumeronsa. Tämän seikan selventäminen voisi olla tarpeen ottaen huomioon, että hakijalla voisi ehdotuksen mukaan olla jatkossa vain yksi järjestysnumero ja toisaalta ehdotetun 13 §:n mukaan asunnon tarvetta ehdotetaan arvioitavaksi koko perheen näkökulmasta, toisin kuin nykyisin.

Järjestysnumeron voimassaoloajaksi on ehdotettu yhtä vuotta, kun nykyisin järjestysnumero ei vanhene. Oikeusministeriöllä ei ole tietoa siitä, miten nopeasti sopiva asunto asumisoikeusasunnon hakijoille keskimäärin varsinkin suosituimmilta alueilta on löydettävissä, mutta yleisesti vuoden määräaika kuulostaa melko lyhyeltä ajalta asunnonhankinnassa. Vähintäänkin voisi olla hyvä tuoda esityksessä selkeämmin esille, miksi aikaa lyhennetään näin tuntuvasti.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että perusteluissa selostetaan yksinomaan, miten yhtiöt hoitavat asumisoikeuden haltijan valintaan liittyvät tehtävät, vaikka ilmeisesti säännöstä on ainakin lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin perusteella tarkoitus soveltaa myös valtion tukemiin yhdistysmuotoisiin kohteisiin.

16 §. Pykälän 1 momentissa mm. säädettäisiin, että asumisoikeuden hakija saa ilmoittaa talonomistajille, mille muille talonomistajille hän on aikaisemmin ilmoituksensa tehnyt ja joiden hän odottaa tarjoavan hänelle asumisoikeutta talostaan. Tältä osin sääntelyn tarkoitus ja tarve jäävät epäselviksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, milloin järjestysnumeron mukaisesta järjestyksestä voitaisiin poiketa. Epäselväksi jää, miten etusijajärjestys ratkaistaan silloin, jos hakijoiden joukossa on useampi kuin yksi samassa lainoituskohteessa asuva asumisoikeuden haltija ja/tai vuokralainen eli useampi etusijalla oleva henkilö. Vaikuttaisi siltä, että tällöin järjestysnumero voisi olla käyttökelpoinen väline valittaessa uutta asumisoikeuden

haltijaa näiden joukosta. Kuitenkin pykälän perustelujen mukaan ”taloyhtiön sisällä muuttavat eivät tarvitse järjestysnumeroa”, vaikka toisaalta myöhemmin perusteluissa todetaan, että ”asumisoikeusasunnosta toiseen samassa yhtiössä vaihtavilta asumisoikeuden haltijoilta edellytettiin sen sijaan jonotusta”. Perustelut ovat tältä osin epäselvät ja vaikuttavat osin ristiriitaisilta. Joka tapauksessa jos joissakin tilanteissa, kuten asuntoa keskenään vaihdettaessa, ei tarvittaisi järjestysnumeroa, tästä olisi syytä säätää laissa nimenomaisesti. Nyt pykälän sanamuodosta ei käy selkeästi ilmi, tarvitaanko järjestysnumero 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa vai ei. Olisi myös syytä selventää, mitä *samassa lainoituskohteessa asuvilla* tarkoitetaan.

Lisäksi mainitun pykälän perusteluissa todetaan, että kumottavassa laissa säädetystä kahden viikon odotusajasta tarjouskierrosten järjestämisessä luovuttaisiin ja että tarjouspyyntöön (po. tarjoukseen?) annettavalle vastaukselle tulisi antaa kohtuullinen määräaika, joka riippuisi hakijoiden tavoittamistavasta. Pykäläluonnos ei kuitenkaan sisällä minkäänlaista säännöstä asiasta. Oikeusministeriö katsoo, että kohtuullisen ajan vaatimus olisi syytä kirjata lakiin. Pohdittavaksi kuitenkin jää, mikä tuo kohtuullinen aika olisi ottaen huomioon, että mitä ilmeisimmin aikaa on tarkoitus lyhentää nykyisestä vähintään kahden viikon ajasta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyse on yksilön kannalta merkittävästä päätöksestä, jota on syytä harkita huolella, minkä lisäksi aikaa voidaan tarvita myös esimerkiksi lainanhakuun.

18 §. Pykälän 2 momentin mukaan asumisoikeuden haltija, joka luopuu asumisoikeudesta 93 §:n tarkoittamissa tilanteissa, on etusijalla valittaessa asukkaita vapautuviin ja valmistuviin asuntoihin. Ensinnäkin pitäisi selventää, mikä on tämän etusijan suhde 16 §:ssä säädettyihin etusijoihin, ts. missä järjestyksessä kaikki nämä etusijalle asetetut ovat keskenään, ja tarvitaanko järjestysnumeroa. Toiseksi voi kysyä, onko nyt kyseessä oleva momentti oikeassa pykälässä. Kun kyse on asumisoikeussopimuksen irtisanomistilanteista (93 §), hieman epäselväksi jää, miksi asumisoikeuden haltijan etusijasta vapautuviin ja valmistuviin asuntoihin säädetään pykälässä, joka koskee *asuvan asukkaan etusijaa* asumisoikeuden haltijaksi. Momentista saa sen käsityksen, että kyse olisi etusijasta juuri sen talon asumisoikeusasuntoihin, johon liittyvä asumisoikeussopimus on juuri irtisanottu 93 §:n nojalla.

19 §. Jos asumisoikeuden haltijan asumisoikeussopimus on purettu asumisoikeuslain 9 luvussa säädetyn mukaisesti, omistajalla ei olisi velvollisuutta tehdä hakijan kanssa asumisoikeussopimusta kahden vuoden kuluessa purettuun sopimuksen päättymisestä. Nyt säännöksestä ei käy ilmi, voiko kyseeseen tulla myös muu kuin omistajan ja asumisoikeuden haltijan välinen sopimus, joka on purettu, vai voisiko omistaja kieltäytyä sopimuksen tekemisestä myös silloin, kun tämä ei ole ollut edes puretuksi tul-

leen sopimuksen osapuolena. Ensimmäinen vaihtoehto vaikuttaisi kohtuullisemmalta.

Oikeusministeriö katsoo yleisemminkin, että säännös on melko ankara ja kategorinen. Asumisoikeussopimuksen purkuun johtaneet syyt voivat olla moninaiset: taustalla voi olla esimerkiksi vaikeita elämäntilanteita, jotka sittemmin ovat korjautuneet, minkä lisäksi sopimuksen purkamiseen johtaneiden tekojen tekijä on voinut olla joku muu kuin asumisoikeuden haltija, vaikka asumisoikeuden haltija asemansa puolesta voikin olla vastuussa teoista suhteessa omistajaan. Ottaen huomioon, että kyse on niin tärkeästä asiasta kuin asumisesta, voisi olla syytä pohtia säännöksen lieventämistä esimerkiksi siten, että oikeus kieltäytyä uuden asumisoikeussopimuksen tekemisestä koskisi tilanteita, joissa osapuolten välinen asumisoikeussopimus on purettu ja on perusteltua syytä olettaa, että velvoitteiden laiminlyönti jatkuu.

3 luku

Asuntojen käyttö, kunto ja kunnossapito

22 §. Pykälän yksityiskohtaiset perustelut puuttuvat esityksestä kokonaan.

28 §. Pykälän 4 momentin mukaan asumisoikeuden haltijan maksettavaa vahingonkorvausta voidaan sovitella, jos se on kohtuullista ottaen huomioon vahinkoon johtaneet syyt, asumisoikeuden haltijan mahdollisuudet ennakoita ja estää vahingon syntyminen, olemassa olevat vakuutukset ja vakuutusmahdollisuudet sekä muut seikat.

Vaikka säännös vastaakin nykyistä lakia, oikeusministeriö katsoo, että sitä on syytä tarkistaa lain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Yleisesti voi todeta, että vahingonkorvauksen sovittelua koskevat säännökset on tapana kirjoittaa muotoon ”jos vahingonkorvaus on kohtuuton” (näin esim. asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain 6 §:n 3 mom, kauppalain 70 §, vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 2 mom). Tässä tapauksessa oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että riittävää olisi soveltaa vahingonkorvauslain 2 luvun sovittelua koskevia säännöksiä. Muotoilu voisi olla seuraavanlainen:

”Vahingonkorvauksen sovitteluun sovelletaan, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 luvussa säädetään.”

Toinen vaihtoehto on kirjoittaa säännös vastaavaan tapaan kuin asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain 6 §:ssä esimerkiksi seuraavasti:

”Asumisoikeuden haltijan maksettavaksi tulevaa vahingonkorvausta voidaan sovitella, jos se on kohtuuton ottaen huomioon asumisoikeuden haltijan mahdollisuudet ennakoita ja estää vahingon syntyminen, osapuolten varallisuusolot sekä muut seikat.”

4 luku

Käyttövastike ja sen maksaminen

30 §. Ehdotuksen 30 §:n mukaan asumisoikeuden haltijalta *voidaan periä kohtuullista käyttövastiketta*. Muuten käyttövastike *määräytyy sen mukaan, mitä siitä on sovittu*. Sanamuoto on epäselvä: ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettaneen vastikkeen määrää ja toisessa virkkeessä vastikkeen muita ehtoja? Sanamuoto korjattaneen tämän mukaisesti.

31 §. Pykälän 3 momentin mukaan käyttövastike ei saa olla paikkakunnalla käyttöarvoltaan samanveroisista huoneistoista yleensä perittäviä vuokria korkeampia. Voimassa olevan lain ja lakiehdotuksen 31 §:n 3 momentissa käytetyn "käyttöarvo"-termin sisältöä tulisi selventää jatkovalmistelussa. Tällä hetkellä tiedossa on tuomioistuinkäsittelyssä merkittäviä juttuja, joiden aiheena on termin tulkinta. Näissä jutuissa kantajana olevat asumisoikeuden haltijat vaativat esimerkiksi, että Helsingin keskustan tai merenrannan asumisoikeusasunnoista perittävä vastike ei saa ylittää Helsingin tai pääkaupunkiseudun asumisoikeusasuntojen keskimääräistä käyttövastiketta. Jos vaatimuksen tulkitaan tarkoittavan vain asunnon teknistä käytettävyyttä, asumisoikeustalojen rakentamista harkitsevan kannalta ei ole taloudellisesti tarkoituksenmukaista rakentaa ja ylläpitää asumisoikeustaloja paremmille, suositummille paikoille. Lisäksi olisi hyvä selventää, että tässä ei tarkoiteta subjektiivisiin tarpeisiin perustuvaa arvoa.

32 §. Käyttövastikkeiden tasausta koskevaan sääntelyyn ei esitysluonnoksessa ehdoteta muutoksia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan vaikuttavan positiivisesti hakijoiden yhdenvertaisuuteen (s. 24). Vaikutusten arvioinnissa ei kuitenkaan ole pohdittu sitä, minkälainen vaikutus esimerkiksi ehdotetulla käyttövastikkeiden tasausjärjestelmällä on asumisoikeusasukkaiden yhdenvertaisuuteen.

Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida riittävän yksityiskohtaisesti ja avoimesti vastikkeen tasausmahdollisuuden vaikutuksia erilaisten asumisoikeudenhaltijaryhmien kannalta. Käytännössä tasausmahdollisuus, jota ei alun perin sallittu asumisoikeusjärjestelmässä, on vaikuttanut ja vaikuttaa niin, että kehittyvien alueiden asumisoikeuden haltijat maksavat myös taantuvien alueiden asumisoikeusasuntojen rahoituskustannuksia. Tämä johtaa asumisoikeusasumisen kustannusten perusteettomaan nousuun kehittyvillä alueilla ja vähentää omistajayhteisön kannustimia kiireellisesti tehostaa, kehittää ja muuttaa taantuvien alueiden asumisoikeustoimintaa.

39 §. Huoneiston hallinnan väliaikaista luovutusta koskevan pykälän 1 momentissa säädetään asumisoikeuden haltijan oikeudesta luovuttaa huoneisto yhtäjaksoisesti enintään kahdeksi vuodeksi toisen käytettäväksi momentissa luetelluista erityisistä syistä. Pykälän 2 momentin mukaan

asumisoikeuden haltijan on ennen hallinnan luovutusta kirjallisesti ilmoitettava siitä talon omistajalle.

Pykälästä näyttäisivät puuttuvan asiaa koskevat menettelysäännökset, ts. pykälästä ei selviä, miten on meneteltävä, jos talon omistaja ei hyväksy väliaikaista luovutusta. Menettelysäännöksiä sisältyy ainoastaan pykälän 3 momenttiin, joka koskee huoneiston hallinnan luovuttamista pitemmäksi aikaa kuin kahdeksi vuodeksi. Lisäksi olisi arvioitava sääntelyn suhdetta ehdotettuun 12 §:ään, sikäli kuin 12 §:ää on tosiasiallisesti tarkoitettu sovellettavan myös muihin asukkaisiin kuin vain asumisoikeuden haltijoihin.

6 luku

Asukashallinto valtion tukemissa asumisoikeusasunnoissa

41 §. Pykälän 3 momentin mukaan asukashallintoa koskevia säännöksiä ei sovelleta, jos talon omistaa asumisoikeusyhdistys. Oikeusministeriö huomauttaa, että jo lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa säädetään, että asumisoikeusyhdistyksiin ei sovelleta 5 luvun (po. 6 luvun) säännöksiä asukashallinnosta.

44 §. Ehdotetun 44 §:n 6 kohdan mukaan talotasolla asukashallinnon tehtävänä on valvoa asukkaiden ja muiden huoneistojen haltijoiden yhteiseen lukuun yhteisissä tiloissa hoito-, huolto- ja korjaustoimenpiteiden suorittamista. Mainitun kohdan osalta jatkovalmistelussa on selvennettävä, miten siinä tarkoitettu valvontavastuu vaikuttaa talon omistajayhteisön johdon vastuuseen suhteessa asukkaisiin ja muihin huoneistojen haltijoihin. Saman pykälän 8 kohtaa on selvennettävä sen suhteen, mitä asioita toimikunnalle voidaan delegoida sekä miten delegointi vaikuttaa esim. delegoineen omistajayhteisön ja sen puolesta delegoinnista päättäneen yhteisön toimielimen jäsenten vastuuseen. Pykälän 9 kohdan sanamuotoa on selvennettävä siten, että "muita"-sana siirretään "koskevia"-sanan jälkeen.

45 §. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muun muassa, että yhteistyöelin tarkastelee asioita kokonaisvaltaisen yhtiön edun näkökulmasta. Momenttia on selvennettävä sen suhteen, mitä "kokonaisvaltaisella yhtiön edulla" tarkoitetaan ja mikä tämän vaatimuksen suhde on yhtäältä asumisoikeussopimukseen, asumisoikeuslainsäädäntöön ja asumisoikeusasuntojen rahoitusehtoihin perustuvaan asumisoikeusasukkaiden etuun ja toisaalta asumisoikeussopimukseen, yhteisölainsäädäntöön ja yhtiöjärjestykseen tms. perustuvaan asumisoikeustalon omistavan yhteisön etuun.

47 §. Pykälä olisi uusi, ja siinä säädettäisiin asumisoikeuden haltijoiden kokouksesta rakennusaikana sekä rakennustyön tarkkailijan valinnasta vastaavaan tapaan kuin asuntokauppalaisissa. Sääntelyn tarvetta on perusteltu niukasti. Yksityiskohtaisissa perusteluissa yksinomaan todetaan, että asumisoikeusmaksun ennen talon rakentamista maksaneilla asumisoikeu-

den haltijoilla on intressi valvoa rakennustyön suorittamista ja että asumisoikeusasukkaat valittavat rakentamisen huonosta laadusta ja rakennusvirheistä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että asumisoikeuden haltijoilla ei ole vastaavaa intressiä asiassa kuin uuden asunnon ostajilla asuntokauppalaan mukaisissa hankkeissa. Koska toisaalta asumisoikeustalon omistajalla on itsellään intressi valvoa, että rakentaminen suoritetaan asianmukaisesti, on syytä tarkkaan pohtia, onko tämänkaltaiselle hallinnollista taakkaa lisäävälle sääntelylle aito tarve.

Jos sääntely arvioidaan kuitenkin tarpeelliseksi, oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asuntokauppalaan mukaan rakennustyön tarkkailijan palkkiosta ja kuluista vastaa yhtiö, kun taas ehdotetussa 47 §:ssä palkkiosta ja kuluista vastaisi talon omistaja. Vaikuttaisi perustellulta, että palkkiosta ja kuluista vastaisivat asumisoikeuskohteissakin ne, jotka tarkkailijan haluavat palkata. Toisaalta ongelmaksi kulujen jakautumisen kannalta voisivat tulla tilanteet, joissa uusia asumisoikeuden haltijoita ilmaantuu kesken rakennushankkeen.

Jos pykälä päätetään säilyttää, maininta perustajaosakkaasta olisi syytä poistaa 2 momentista ja korvata se tähän yhteyteen sopivammalla termillä. Onko mahdollisesti tarkoitettu omistajayhteisöä? Lisäksi 3 momentin maininta kokouksen kutumisesta koolle ”yhtiön kustannuksella” on epäselvä. Pitäisikö olla ”asumisoikeustalon omistajan”?

48 §. Lakiehdotuksen 48 §:n 3 momentin jatkovalmistelussa olisi syytä huomioida sähköiset ilmoitustavat. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetaan tosin sähköisistä viestintäkanavista, mutta itse pykälässä asiaa ei ole huomioitu lainkaan. Muutoinkin pykälän perustelut ja niiden suhde itse pykälään jäävät epäselviksi.

7 luku

Asumisoikeuden luovutus ja panttaus

56 §. Pykälän 5 momentti olisi syytä muotoilla informatiiviseksi eikä ai-neelliseksi viittaukseksi avioliittolain 39 §:ään, sillä avioliittolain 39 §:n 1 momentin 2 kohta on muotoiltu siten, että se jo sellaisenaan kattaa myös asumisoikeusasunnot. Avioliittolakia koskeva momentti olisi myös hyvä siirtää pykälän viimeiseksi momentiksi sen selkeyttämiseksi, että avioliittolain mukaisissa tilanteissa sovellettavaksi tulee avioliittolain 39 §:n pätemättömyyssääntely asumisoikeusasunnoista annetun lain 56 §:n mitätömyyssääntelyn sijaan.

59 §. Pykälän 1 momentin ensimmäisestä virke ei ole kielellisesti asianmukainen. Lisäksi jatkovalmistelussa 4 momenttiin sisältyvä viittaussään-

nös olisi syytä muotoilla asianmukaisesti ottaen huomioon mm., mitä Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.2.5 todetaan.

63 §. Maksuunsaantijärjestystä (po. maksuunsaantijärjestys) koskevaan pykälään ei perustelujen mukaan ole tehty sisällöllisiä muutoksia. Kuitenkin 1 momentti, joka koskee asumisoikeuksien lunastusten maksamisjärjestystä, on uusi (siirretty toisesta pykälästä). Momentin tarkoitus ja merkitys nimenomaan maksuunsaantijärjestystä koskevassa pykälässä jää epäselväksi. Momentin sijaintia tulisi vielä harkita uudelleen.

Myös momentin sisältöön liittyy epäselvyyksiä. Momentin mukaan asumisoikeuksien lunastukset maksetaan siinä järjestyksessä kuin ne ovat erääntyneet. Jos samana päivänä erääntyy maksettavaksi useampia lunastuksia, maksetaan ne siihen saakka kuin 63 §:n ("tämän pykälän") mukaan on mahdollista, jolleivät talonomistaja ja lunastukseen oikeutetut muuta sovi. Pykälässä ei näytettäisi kuitenkaan säädettyjen tilanteista, joissa maksaminen ei ole mahdollista.

64 §. Ehdotuksen 56 §:n 1 momenttiin, joka koskee asumisoikeuden luovuttamista perheenjäsenelle tai suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa olevalle sukulaiselle, ehdotetaan kahden vuoden asumisaikavaatimusta. Ehdotuksen 64 §:n mukaan osuus voidaan luovuttaa muiden osastajien suostumuksella 56 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle. Voisi olla hyvä selventää, koskisiko ehdotettu kahden vuoden asumisaikavaatimus myös osaluovutuksia.

8 luku

Asumisoikeuden haltijan avioero, kuolema tai konkurssi

66 §. Pykälän 1 momentin luettelo ei ole kielellisesti asianmukaisesti muotoiltu.

12 luku

Asumisoikeustalojen luovuttaminen

89 §. Pykälän tarkoituksena on mitä ilmeisimmin kattaa myös konkurssitilanteet, minkä vuoksi nyt ehdotettu otsikko "Myynti ulosottoteitse" on tarpeettoman rajaava. Parempi otsikko voisi olla esimerkiksi "Myynti pakotäytäntöönpanossa". Samaa termiä on käytetty myös ehdotuksen 56 §:n 4 momentissa. Myös perustelutekstiä olisi muokattava vastaavalla tavalla. Osin samoin perustein oikeusministeriö ehdottaa myös 1 momentin uudelleenmuotoilua seuraavasti: "Asumisoikeustalo ja sen omistavan yhtiön osake voidaan tämän lain estämättä myydä ~~julkisella huutokaupalla tai muutoin~~ siten kuin konkurssilaisissa (120/2004) tai ulosottokaassa (705/2007) ~~säädetään~~ taikka pantatun osakkeen osalta panttaussopimuksessa määrätään. Se, jonka lukuun ~~julkinen huutokauppa tai muu ulosot-~~

~~toteitsetapahtuva~~-myynti toimitetaan, saa kuitenkin enintään tämän luvun säännösten mukaan määräytyvän luovutushinnan.”

Pykälän 4 momentissa säädetään tilanteista, joissa Valtiokonttori valtion saatavien turvaamiseksi *huutaa* asumisoikeusasunnoista annetussa laissa tarkoitettun omaisuuden. Oikeusministeriö katsoo, että ”huutaa” tulisi korvata esimerkiksi sanalla ”ostaa” tai ”pakkotäytäntöönpanon yhteydessä hankkii”.

93 §. Esityksessä ehdotetaan nopeutettavaksi tappiollisen ja kannattamattoman asumisoikeustalon käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamista mahdollistamalla jäljellä olevien asumisoikeussopimusten irtisanominen tilanteissa, joissa asumisoikeusasukkaita olisi jäljellä enää alle puolessa talon huoneistoista eikä asunnoille olisi enää kysyntää asumisoikeusasuntona. Irtisanominen edellyttäisi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen lupaa.

Lakiehdotuksen 93 §:n 1 momentin perusteella asumisoikeussopimukseen perustuva asumisoikeus lähenisi vapaarahoitteista vuokrasopimusta, jonka vuokralainen ei kuitenkaan anna asumisoikeusmaksua vastaavaa merkittävää pääomapanosta talon ja asuinhuoneistonsa rakentamiseksi. Käytännössä asumisoikeussopimusten pysyvyys verrattuna vuokrasopimus-suhteeseen on hyvin merkittävä tekijä asumisoikeussopimuksen tekemistä harkitsevan kannalta.

Lakiehdotuksen yleisperusteluissa korostetaan irtisanomisen viimesijaisuutta ja poikkeuksellisuutta, mutta itse pykälän 1 momentti, jossa säädetäisiin irtisanomisluvan myöntämisen edellytyksistä, on muotoiltu hyvin löyhästi, ja se on monilta osin tulkinnanvarainen. Epäselväksi ensinnäkin jää, minkä tyyppisiin taloutta tervehdyttäviin toimenpiteisiin ryhtymistä omistajalta lakiehdotuksen 93 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella edellytetään ja missä tilanteissa irtisanominen olisi niiden johdosta vältettävissä. Muita 1 momentin herättämiä kysymyksiä ovat mm., mitä tarkoitetaan lainoituksikohteella ja sillä, että lainoitukskohde ei ole taloudellisesti kannattava (omistajayhteisöjen tuottotavoitteet voivat vaihdella esim. 2-10 %:n välillä)? Entä milloin velvollisuus tarjota asumisoikeuden haltijan hallinnassa olevan huoneiston lunastamista käypään markkinahintaan katsottaisiin täytetyksi ottaen huomioon mm. se, että käyvän hinnan arviointi voi olla vaikeaa, jos tiedossa ei ole, minkälainen vastikeräsitus ko. huoneistoon esim. yhtiöjärjestyksen perusteella kohdistuisi? Myös lakiehdotuksen 93 §:n 2 momentin suhde 1 momentissa tarkoitettuun käypähintaiseen lunastukseen jää epäselväksi. Yleisesti voi todeta, että ehdotetun momentin mukaiset reunaehdot ovat monin osin epäselviä, ja pykälän yksityiskohtaiset perustelut puuttuvat käytännössä lähes kokonaan.

Lakiehdotuksen 93 §:n mahdollistamaa varallisuusarvoisen asumisoikeussopimuksen irtisanomismahdollisuutta on esitysluonnoksen säätämisjär-

jestysperusteluissa arvioitu erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan kannalta. Omaisuuden suoja turvaa sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 24/2002 vp, PeVL 5/2002 vp). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, PeVL 33/2002 vp). Perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys korostuu, kun kysymyksessä on asumisoikeuden kaltainen, lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp). Myös julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta edistää jokaisen asuminen voidaan katsoa osaltaan korostavan varauksellista suhtautumista asumisoikeuteen perustuvan järjestelmän heikentämiselle.

Perusteluiden säätämisyksikössä todetaan, että irtisanominen olisi mahdollista vain tarkoin rajatuissa poikkeustapauksissa kun lainoituksen pitkään jatkunut taloudellinen kannattamattomuus uhkasi vaarantaa asumisoikeuden haltijoiden yhtiöön maksamia asumisoikeusmaksuja. Sääntelyn tavoitteena on esityksen mukaan viime kädessä turvata perustuslaissa säädettyä asumisen oikeutta ja asumisoikeuden haltijan asemaa mahdollistamalla järkeviä taloudellisia ratkaisuja. Irtisanomisen kohteena olevan asumisoikeuden haltijan asemaa on pyritty turvaamaan muun muassa säätämällä asunnon lunastusoikeudesta, toisen asunnon tarjoamisvelvollisuudesta ja velvollisuudesta asettaa asumisoikeuden menettänyt etusijalle asumisoikeusjärjestelmässä.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä esitysluonnoksen lähtökohtaa siitä, että irtisanomismenettelyyn ryhtyminen voisi tulla kysymykseen ainoastaan viimesijaisena järjestelynä, jolleivät muut keinot asumisoikeusmaksuja vaarantavan taloudellisen tilanteen korjaamiseksi ole riittäviä. Kuten edellä on tuotu esiin, 1 momentin mukaiset reunaehdot ovat kuitenkin monilta osin epäselviä.

Irtisanomismenettelyn viimesijaisuutta ja soveltamisedellytyksiä onkin 93 §:ssä konkretisoitava ehdotettua paremmin. Sääntelyssä on erityisesti pyrittävä varmistamaan siitä, ettei irtisanominen johda asumisoikeuden haltijan kannalta kohtuuttomaan tulokseen. Nyt ehdotetussa muodossa pykälä antaisi omistajayhteisölle varsin avoimen mahdollisuuden muuttaa asumisoikeustalo kulloisenkin tilanteen mukaan kannattavampaan toimintaan, omistusasunnoiksi tai vapaarahoitteisiksi vuokra-asunnoiksi. Perus-

teluita on täydennettävä sekä konversiomahdollisuuden käyttötilanteiden että konversiomahdollisuuden vaikutusten arvioinnin osalta.

Lisäksi on syytä todeta, että tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä esimerkiksi asumisoikeusyhteisöjen valvonnalla ja seurannalla on korostunut merkitys. Sinänsä merkityksellistä on, että ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus edistää myös asumisoikeuden haltijoiden edellytyksiä osallistua yhtiötä koskevaan päätöksentekoon.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetun sääntelyn seurauksena asumisoikeusmaksunsa jo kauan sitten suorittanut asumisoikeuden haltija ei saisi lunastuksessa suorittamaansa asumisoikeusmaksua vastaavaa osuutta talon käytön muutoksen tuomasta arvonnousta silloin, kun omistajayhteisö yksipuolisesti päättää asumisoikeuspoimuksen. Tämä tarkoittaisi sitä, että talon omistaja saisi ilman kustannuksia hyväksyä asumisoikeusmaksuja vastaavan rahoitusosuuden ylittävän kiinteistön arvonnousun myös käyttötarkoituksen muutoksen osalta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteltua voisi olla, että pykälässä tarkoitettussa irtisanomistilanteessa asumisoikeusasunnon haltija saisi palautuksena alkuperäistä asumisoikeusmaksuosuutta vastaavan osuuden asunnon arvosta konversion jälkeen, kuitenkin vähintään asumisoikeusmaksunsa määrän asumisoikeuslainsäädännön mukaisella indeksillä korotettuna. Jatkovalmistelussa voisi olla niin ikään hyvä vielä pohtia, olisiko ajateltavissa, että huoneiston lunastushinta olisi jokin käypää markkinahintaa alempi hinta.

Lisäksi todettakoon, että lakiehdotuksen 93 §:n 3 momentin osalta jatkovalmistelussa on selvennettävä, mitä tarkoitetaan vaatimuksella varojen jäämisestä entisen asumisoikeustalon omistajayhteisölle tai -säätiölle. Vaatimuksen tarkoituksena ei varmaankaan ole kieltää tällaisen talon rakentamiseen otettujen lainojen takaisinmaksua.

14 luku

Sopimusrikkomukset ja vahingonkorvaus

108 §. Käyttövastikkeen kohtuullisuuden ja oikeellisuuden selvittämistä koskevan säännöksen mukaan asumisoikeuden haltija voi saattaa asuntonsa tai muiden asumisoikeussopimuksen nojalla hallitsemiensa tilojen käyttövastikkeen kohtuullisuuden ja oikeellisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomioistuin ei kuitenkaan saa alentaa käyttövastikkeen määrää, jos se ylittää kohtuullisena pidettävän käyttövastikkeen vain vähän. Käyttövastiketta voidaan kuitenkin alentaa, jos se on lain tai sopimuksen vastainen. Säännös vastaa nykyistä 18 §:ää.

Oikeusministeriö pitää erikoisena sitä, että tuomioistuin ei voisi puuttua käyttövastikkeeseen silloin, kun kohtuullisena pidettävä käyttövastike ylitetään ”vain vähän”. Samanaikaisesti käyttövastiketta voidaan kuitenkin alentaa, jos se on esim. lain vastainen. Ehdotetun 30 §:n mukaan asumisoikeuden haltijalta voidaan periä kohtuullista käyttövastiketta. Jos käyttövastiketta ei olisi pidettävä kohtuullisena, voisi siis argumentoida, että siihen voisi puuttua joka tapauksessa 30 §:n vastaisena silloinkin, kun kohtuullinen käyttövastike ylitettäisiin ”vain vähän”.

Lisäksi 3 momentin osalta olisi syytä huomioida, että oikeudenkäymiskäärän 30 a luvussa nyttemmin säädetyn ennakkopäätösvalituksen johdosta on ainakin teoriassa mahdollista, että asia ei päädy lainkaan hovioikeuden käsiteltäväksi. Viittaus hovioikeuteen olisikin syytä muotoilla yleisemmällä viittauksella muutoksenhakutuomioistuimeen.

15 luku

Seuraamukset ja muutoksenhaku

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset hallinnollisista seuraamuksista, joita pidetään tarpeellisina etenkin asumisoikeustalojen omistajille ehdotettujen uusien toimivaltuuksien vuoksi.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voisi ehdotetun 111 §:n mukaan antaa valtion tukeman asumisoikeustalon omistajayhteisölle tai -säätiölle julkisen varoituksen, jos tämä tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö ehdotetussa laissa säädettyjä omistajan velvoitteita. Julkisen varoituksen asemesta omistajayhteisölle voitaisiin määrätä 112 §:n nojalla enintään 10 000 euron suuruinen seuraamusmaksu, jos kyse on ehdotetun lain olennaisesta rikkomisesta. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös omistajayhteisön puolesta toimivalle henkilölle. Luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäissuuruus olisi 1000 euroa.

Seuraamusmaksua koskevassa sääntelyssä on kyse rangaistusluontoisesta hallinnollisesta seuraamuksesta, jotka on valtiosäännön kannalta asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. PeVL 28/2014 vp ja siinä viitatu lausunnot). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp). Säännösten tulee

täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 28/2014 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun 112 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan seuraamusmaksulla sanktioitujen tekojen piiriin lukeutuisi kaikenlainen asumisoikeuslain rikkominen. Säännöstä on syytä täsmentää siten, että siitä käy selvästi ilmi, minkä yksittäisten laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti voisi johtaa seuraamusmaksun määräämiseen.

Hallinnollisista seuraamuksista säänneltäessä on otettava huomioon myös niin sanottu kaksoisrangaistavuuden kieltö, jonka on yleensä katsottu edellyttävän varmistumista säännösperusteisesti siitä, ettei rikemaksua tai seuraamusmaksua voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, tai sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Kiellon soveltamisala ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (PeVL 2/2017 vp ja siinä viitatu perustuslakivaliokunnan lausunnot). Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko kaksoisrangaistavuuden kiellolla ehdotetussa sääntely-yhteydessä merkitystä ja tarpeen mukaan täsmentää lakiehdotusta.

Oikeusministeriö pitää lisäksi aiheellisena todeta, ettei lakiehdotuksesta eikä sen perusteluista käy ilmi, miten 111 §:n nojalla annettava julkinen varoitus on tarkoitettu panna täytäntöön ("julkistaminen"). Lakiehdotusta on syytä täydentää tätä koskevilla perussäännöksillä.

Seuraamussääntelyn suhteesta perustuslakiin tulee jatkovalmistelussa tehdä asianmukaisesti selkoa esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Lain 114 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asumisoikeustalon omistajayhteisöön kohdistettavasta "menettämisseuraamuksesta", jota voitaisiin käyttää omistajayhteisön tai -säätiön menetellessä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ehdotetun lain vastaisesti tai laiminlyödessä siinä säädettyjä velvollisuuksiaan. Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksella olisi säännösehdotuksen perusteella oikeus siirtää menettelyn kohteena olevat asunnot valtion omistukseen. Jos menettely koskisi muunlaisia järjestelyjä kuin asuntoja, asuntojen määrä voitaisiin harkita tapauskohtaisesti.

Ehdotettu 114 § ei selvästikään vastaa hallinnollisten seuraamusten sääntelyltä vaadittuja täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia. Oikeusministeriö ei pidä myöskään perusteltuna rikosoikeudelliseen menettämisseuraamukseen viittaavan termin käyttämistä hallinnollisesta seuraamuksesta.

Ehdotettu 114 § olisi asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta. Sääntelyn tarve ja lakitekniset toteuttamistavat tulee harkita jatkovalmistelussa perusteellisesti uudelleen.

Päätösvaltajärjestelyistä ja muutoksenhakusääntelystä

Asumisoikeusasuntojärjestelmässä on esitysluonnoksen mukaan kyse kunnallisesta asuntopolitiikasta (s. 16), jonka hallinnoinnista merkittävä osa siirtyisi esityksen perusteella asumisoikeusyhtiöille ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle (ARA), joka on valtion asuntopolitiikan toimeenpanoa hoitava ja ympäristöministeriön tulosohjaama valtion virasto. Asukasvalinta siirrettäisiin ehdotuksen mukaan kunnilta yhtiöille (16 §), joita valvoisi ARA (110 §). ARA hoitaisi myös järjestysnumerojärjestelmää (15 §), jota aikaisemmin ovat hoitaneet kunnat.

Asumisoikeusjärjestelmän perustarkoitus ja sen täytäntöönpanoon liittyvä valtion rahoitus huomioon ottaen lakiehdotuksen perusteella näyttäisi siirtyvän varsin merkittävää päätösvaltaa kunnilta asumisoikeusyhtiöille. Sääntelyllä on vaikutuksia myös valtion ja kunnan väliseen työnjakoon. Sääntämisperusteluissa tuleekin tehdä asianmukaisesti selkoa järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta ja siitä, miten ehdotetun järjestelyn katsotaan muutoin täyttävän perustuslain 124 §:ssä hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle asetetut vaatimukset. Vasta tämän jälkeen voidaan tehdä arvio sääntelyn valtiosääntöisestä hyväksyttävyydestä.

Ehdotetut muutoksenhakusäännökset vastaavat perustelujen mukaan voimassa olevaa lakia. Ehdotuksen mukaan asumisoikeusjärjestelmässä tapahtuisi kuitenkin sellaisia muutoksia, joilla olisi vaikutuksia myös muutoksenhakuun ja asumisoikeuden hakijoiden oikeusturvaan yleisesti.

Oikaisuvaatimusta koskevaan 116 §:ään lisättäisiin esitysluonnoksen mukaan aluehallintoviraston tekemät päätökset, eikä muutosta ole perusteltu. Lisäys on siinä mielessä merkittävä, että voimassa olevassa laissa ei säädetä muutoksenhausta aluehallintoviranomaisen valvontaviranomaisena tekemiin päätöksiin. Syy tähän on se, että niihin haetaan muutosta aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaisesti, eikä kyseisessä laissa säädetä oikaisuvaatimuksen tekemisestä lainkaan.

Teknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että suositeltava ja yleisesti käytetty sanamuoto säännökselle olisi: *"Oikaisuvaatimus kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan päätöksestä tehdään kuitenkin - - - lautakunnalle."*

Epäselväksi jää, mitä päätöksiä kunta, kunnanhallitus ja kunnan lautakunnat ehdotuksen mukaan tekisivät. Tarkoituksena ei liene heikentää asumisoikeuden haltijoiden oikeusturvaa, mutta ehdotuksessa ei mainita

muutoksenhakua yhtiöiden tekemiin päätöksiin lainkaan. Muutoksia päätöksentekojärjestelmässä ei ole esitysluonnoksessa otettu huomioon ja koko tehtävien siirtoa tulisi myös tältä kannalta harkita perusteellisesti uudelleen. Epäselväksi jää, mille viranomaiselle tehtäisiin oikaisuvaatimus yhtiön tekemästä (hallinto)päätöksestä.

Huomionarvoista olisi luonnoksessa mainita se, muuttuuko 117 §:n mukainen muutoksenhakuforum päätöksentekojärjestelmän muuttuessa. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi edelleen hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaan, mutta päätöksentekijänä ei esityksen mukaan enää olisi kunnan viranomainen eikä Valtiokonttori. Pykälän 2 momentin valituskielto olisi myös syytä perustella esityksessä, koska se on merkittävä poikkeus yleislain mukaiseen pääsääntöön.

Myös päätöksen tiedoksiantoa koskeva pykälä (118 §) edellyttää vielä päätöksentekojärjestelmän mukaisia muutoksia. Ehdotuksen mukaan päätöksen asumisoikeuden saajan tai luovutuksensaajan hyväksymisestä tekisi jatkossa asumisoikeusyhtiö eikä kunta (16 §). Päätöksen tiedoksiantamista kuntalain perusteella olisikin syytä miettiä uudelleen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan poikkeamista hallintolain ja kuntalain tiedoksiantosäännöksistä on vaikeaa perustella varsinkaan silloin, kun kyse on asianosaisen tiedoksisaantioikeudesta.

Esityksen perusteluista ei käy ilmi, mitä päätöksiä 119 §:n lainvoimaa vaila olevina täytäntöönpanokelpoisina päätöksinä pidetään ja miksi kyse on vain kunnan tekemistä päätöksistä eikä myös valtion viranomaisten tekemistä päätöksistä kuten Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen päätöksistä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi syytä selostaa, minkälaisia päätöksiä säännöksellä tarkoitetaan.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksen 120 §:ssä säädetty virka-apu olisi suureksi osaksi päällekkäinen poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 2 momentin kanssa. Ehdotetun pykälän suhde voimassa olevaan lainsäädäntöön jää esityksessä epäselväksi.

Lakiehdotukseen sisältyvistä asetuksenantovaltuuksista

Ehdotetun 13 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin asumisoikeusasunnon tarpeen arvioinnista. Asetuksenantovaltuuden asianmukaisuuteen on vaikea ottaa kantaa, koska esityksessä ei ole millään lailla selostettu konkreettisemmin, minkä tyyppisiä seikoista tarkempaa sääntelyä olisi tarkoitus antaa. Oikeusministeriö katsookin, että asetuksen käyttöalasta tulisi tehdä esityksessä tarkempaa selkoa. Sama koskee 93 §:n 6 momenttia, jonka perusteluista ei ilmene, minkä tyyppisiä säännöksiä 93 §:n 6 momentin nojalla on tarkoitus antaa.

Myös asetuksenantovaltuudet 16 ja 113 §:ssä kiinnittävät huomiota. Perusteluissa todetaan, että asetuksenantovaltuudelle saattaa olla tarvetta tehtävän siirtyessä viranomaiselta yksityiselle. Ehdotetun 113 §:n asetuksenantovaltuutta ei ole perusteltu lainkaan.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että perustuslain 80 § rajaa joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai sellaisista seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla (esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp ja PeVL 44/2010 vp).”

Jatkovalmistelussa olisi syytä huolella harkita perustuslaissa säädettyjen asetuksenantovaltuuksien edellytyksien täyttymistä ja valtuuksien tarkkarajaisuutta ehdotetuissa tilanteissa.

Lopuksi

Oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös ympäristöministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

Osastopäällikkö, ylijohtaja


Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos


Sofia Aspelund

